

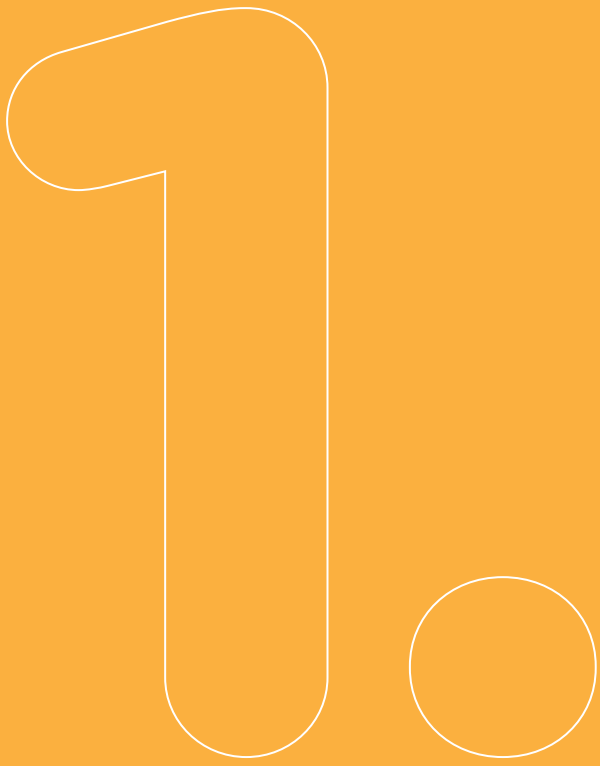


Retour d'expérience COVID-19

Organisation du travail dans le secteur communal

Table des matières

1. Introduction	03
2. Questionnaire en ligne pour les agent-e-s du secteur communal	05
2.1 Profil des participant-e-s à l'enquête	06
2.2 Occupation des participants-e-s pendant la période couverte par l'enquête	08
2.3 Modes de travail des participant-e-s pendant la crise	09
2.4 Point de vue du personnel encadrant	18
3. Questionnaire aux organes exécutifs du secteur communal	21
4. Annexes	30
4.1 Annexes I	31
4.2 Annexes II	32



Introduction

1. Introduction

L'enquête lancée par le ministère de l'Intérieur a pour objectif d'une part, d'établir un état des lieux du fonctionnement des services et de l'organisation du travail dans les entités communales pendant la crise liée au Covid-19 et, d'autre part, d'en tirer des enseignements pour la gestion des administrations dans la période d'après-crise.

Elle se décline en deux volets.

Un premier questionnaire, accessible en ligne, s'est adressé aux agent-e-s du secteur communal et avait pour objectif de recenser les expériences individuelles vécues pendant la crise par le personnel dans son contexte professionnel, notamment par rapport au télétravail et à la digitalisation.

Les questions se rapportaient à la période du 15 mars au 25 mai 2020.

Un deuxième questionnaire a été envoyé aux collègues des bourgmestre et échevins, bureaux de syndicats et président-e-s d'établissements publics placés sous la surveillance des communes et visait à recueillir le point de vue des organes en charge de la surveillance des services communaux afin d'obtenir une meilleure compréhension des défis qui se sont posés au niveau du fonctionnement des services et de l'organisation du travail pendant la crise, et de la manière dont les entités communales y ont fait face.

L'enquête a été lancée par voie de circulaire ministérielle le 18 juin 2020, avec un délai de réponse fixé au 15 juillet 2020.



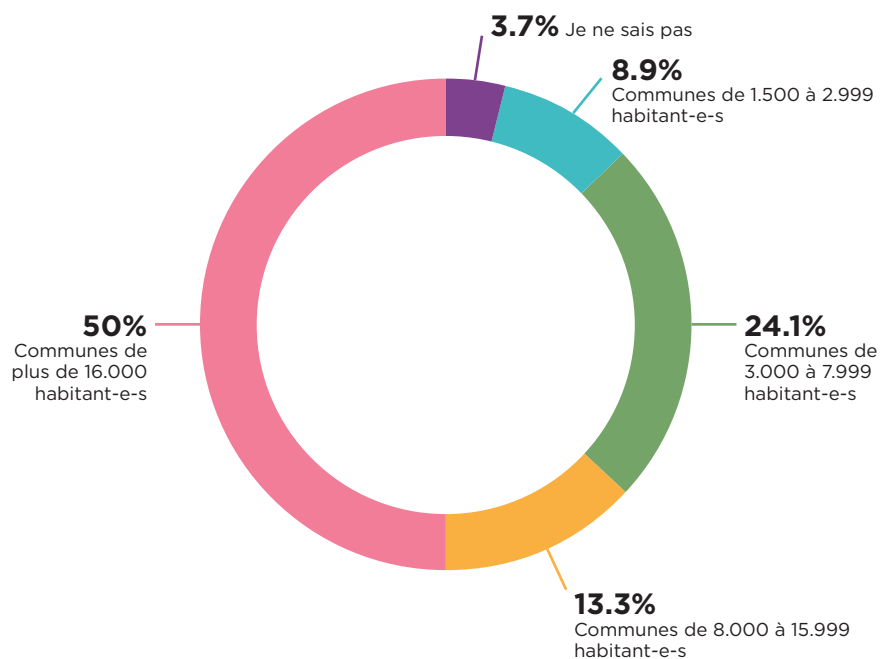
**Questionnaire
en ligne pour les
agent-e-s du secteur
communal**

2.1 Profil des participant-e-s à l'enquête

Au total, 2.420 questionnaires ont été complétés en ligne.

84,3% des participant-e-s à l'enquête sont employé-e-s par une commune, 10,5% par un syndicat de communes et 5,2% par un établissement public placé sous la surveillance d'une commune (office social, hospice civil).

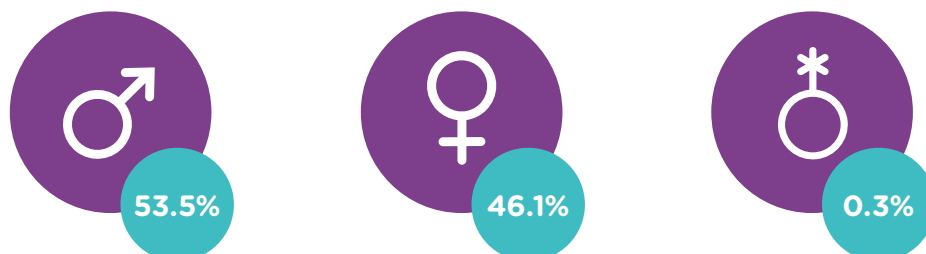
Regroupé-e-s selon la taille de leur commune, les participant-e-s employé-e-s par une commune se répartissent comme suit :



58,1 % de l'ensemble des participant-e-s ont le statut de fonctionnaire communal, 16,7% sont des employé-e-s communaux/-ales ; 24,3% des salarié-e-s ; 0,9% indiquent ne pas connaître leur statut.

Interrogé-e-s sur le type de travail qu'ils/elles effectuent, les participant-e-s ont indiqué à 60,5% faire un travail intellectuel et à 33% un travail manuel ; 6,6% n'ont pas pu répondre de manière univoque à la question.

Répartition des participant-e-s selon leur sexe



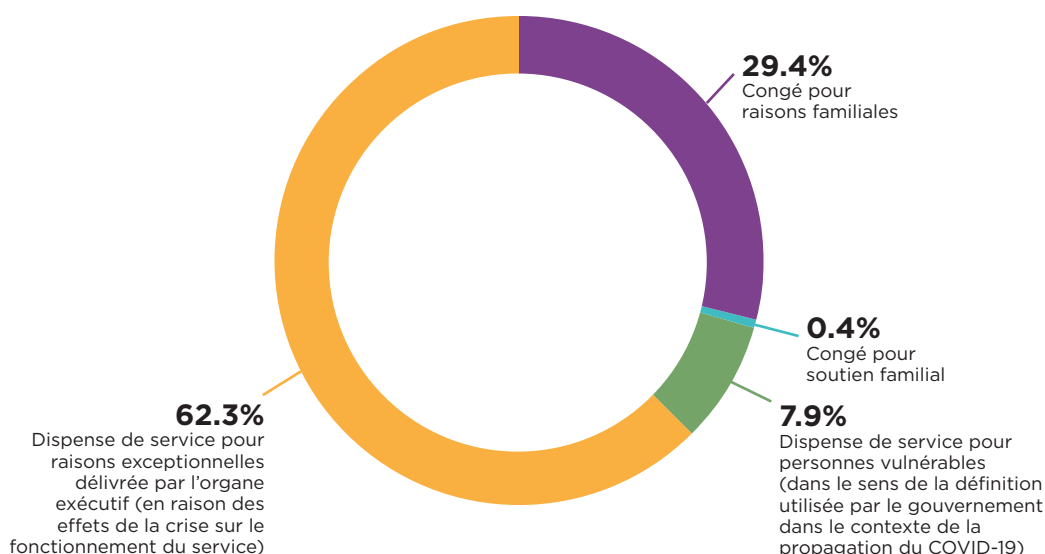
Sachant que le secteur compte actuellement quelque 6.000 agent-e-s employé-e-s sous le statut de fonctionnaire resp. d'employé-e communal-e, le taux de réponse au questionnaire parmi ces agent-e-s est très élevé avec un ratio de 1:3. La proportion de participant-e-s à l'enquête travaillant respectivement pour une commune, un syndicat de communes ou un établissement public, reflète grosso modo la répartition des agent-e-s entre ces trois catégories d'entités.

2.2 Occupation des participants-e-s pendant la période couverte par l'enquête

L'enquête a révélé que pendant la crise, 16,6% des participant-e-s ont été affecté-e-s entièrement et 17% partiellement à des tâches différentes de leur occupation habituelle.

Sur l'ensemble des participant-e-s, près de la moitié (49,1%) ont bénéficié d'une mesure extraordinaire (congé pour raisons familiales, dispense de service) mise en place par le gouvernement : 36% pendant l'intégralité et 64% pendant une partie de la période couverte par l'enquête.

Les participant-e-s ayant bénéficié d'une mesure extraordinaire se répartissent comme suit :



Une partie non-négligeable d'agent-e-s déclare avoir été affectée entièrement ou partiellement à d'autres tâches pendant la crise, ce qui confirme la capacité du secteur de réagir et de s'adapter aux circonstances exceptionnelles auxquelles il s'est vu confronté. L'absence partielle ou totale d'une grande partie du personnel de son lieu de travail pour congé extraordinaire a certainement placé les entités communales devant des défis organisationnels de taille, comme le confirment d'ailleurs les réponses fournies par les organes exécutifs dans le deuxième volet de l'enquête.

2.3 Modes de travail des participant-e-s pendant la crise

2.3.1 Participant-e-s ayant pratiqué le télétravail

Parmi les participant-e-s n'ayant pas ou n'ayant bénéficié que partiellement d'une mesure extraordinaire, 66,4% ont pratiqué le télétravail pendant la période analysée. Sur l'ensemble des personnes ayant travaillé à distance, 54,4% l'ont fait pendant l'intégralité, 45,6% pendant une partie de la semaine de travail.

Recours au télétravail

Pour la très grande majorité de ces agent-e-s, il s'agissait d'une expérience inédite, puisque seuls 9,8% ont déclaré avoir déjà fait du télétravail avant la crise auprès de leur employeur actuel.

Digitalisation

A peine 1,4% de ces agent-e-s ont travaillé uniquement sur support papier pendant le télétravail ; 98,6% ont travaillé entièrement ou partiellement sur un support informatique.

Interrogés sur le matériel informatique utilisé pendant le télétravail, 52,5% déclarent avoir eu recours à un ordinateur mis à disposition par leur employeur alors que 47,5% ont travaillé sur leur ordinateur personnel.

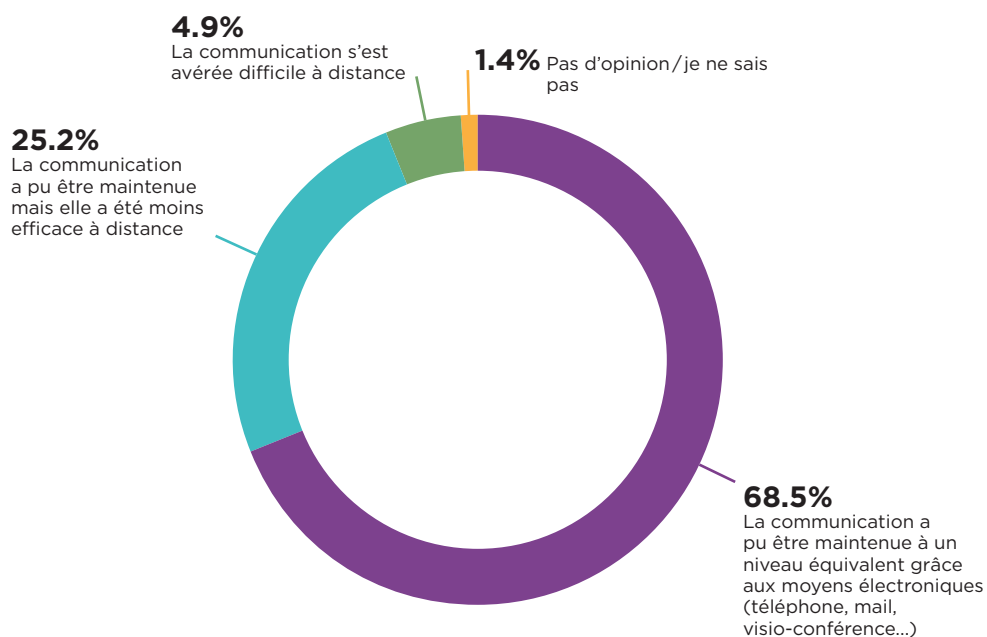
Une proportion élevée de 88,8% a eu la possibilité de se connecter à distance au serveur de leur administration.

Parmi les personnes n'ayant pas eu la possibilité de se connecter au serveur de leur administration, 35,1% considèrent que leur travail aurait été beaucoup et 30,4% un peu facilité, si elles avaient disposé d'un tel accès.

50,7% indiquent que leur employeur a mis en place des moyens supplémentaires (techniques, informatiques...) au début de la crise pour faciliter l'exercice du télétravail.

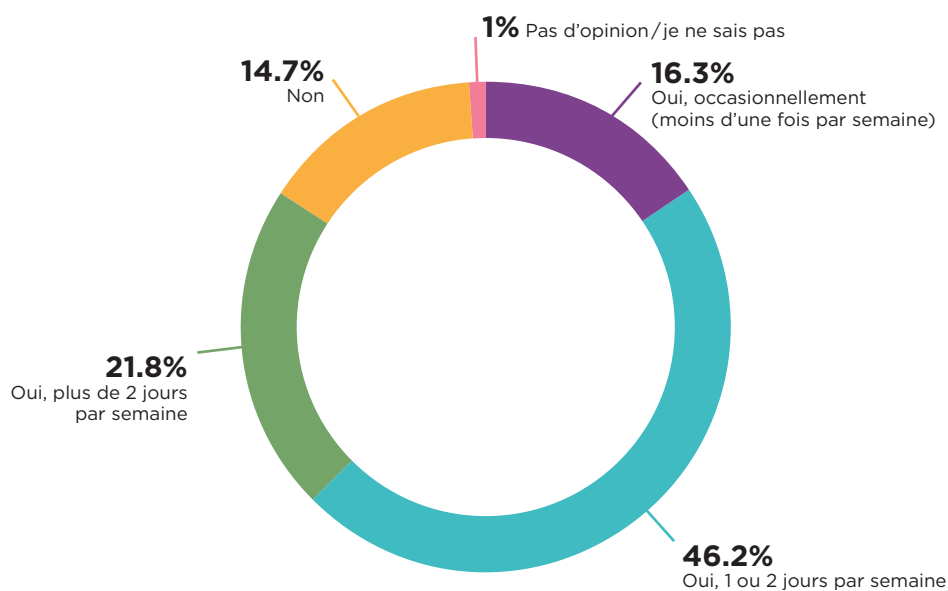
Impact du télétravail sur la communication

Interrogé-e-s sur l'impact du télétravail sur la communication avec la hiérarchie et avec les collègues, les participant-e-s ont exprimé des points de vue variés :



Conditions d'exercice du télétravail

Une très grande majorité est d'avis que leur activité se prête à l'exercice du télétravail :

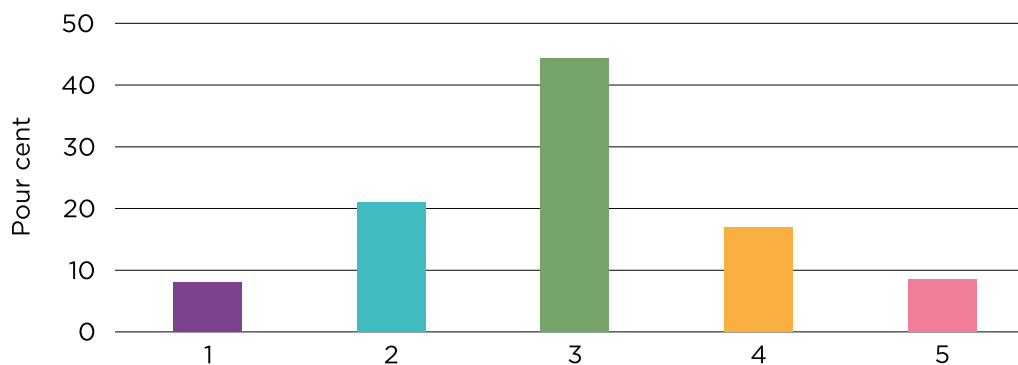


Pour 23,2%, l'exercice du télétravail pourrait être rendu plus efficace par la mise en place de certaines mesures techniques, informatiques ou organisationnelles.

Les propositions soumises dans ce contexte sont résumées à l'annexe I.

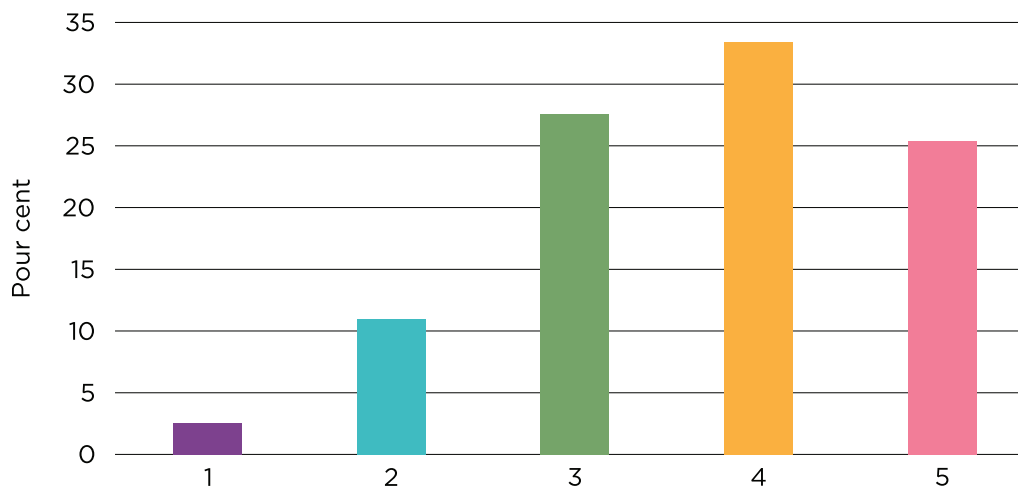
Impact de l'état de crise sur le travail et le bien-être

Les participant-e-s ayant pratiqué le télétravail ont évalué leur charge de travail pendant la crise par rapport à leur charge de travail en temps normal de la manière suivante (de 1 à 5 ; 5 = très supérieure) :

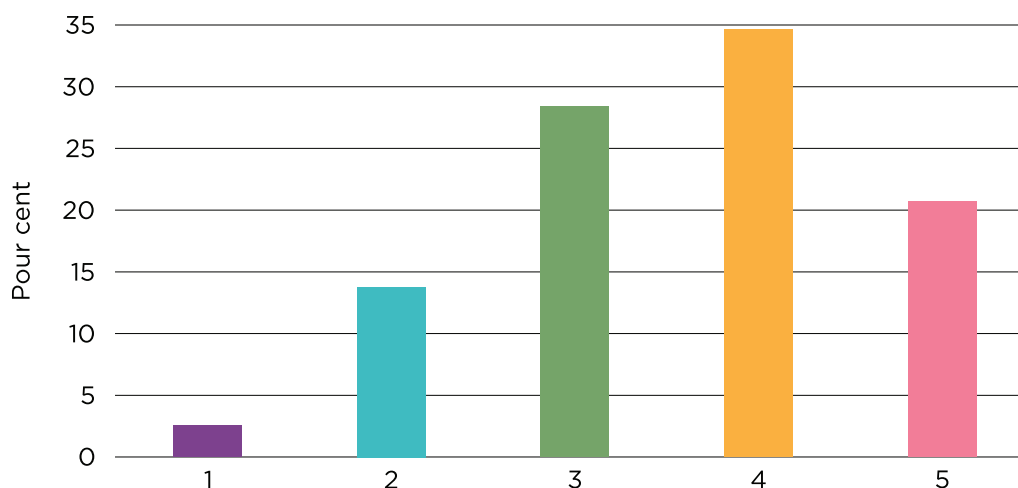


Interrogé-e-s sur leur satisfaction au travail et sur leur bien-être pendant la crise, ils/elles ont donné les réponses ci-dessous :

Satisfaction au travail (de 1 à 5 ; 5= très élevée)



Bien-être (général) (de 1 à 5 ; 5= très élevé)



Parmi les personnes ayant travaillé à distance pendant la crise, une très grande majorité considère que leur travail se prête aussi à l'exercice du télétravail en période normale, quoique à des degrés divers. Alors qu'une grande partie des employeurs communaux a fait des efforts pour améliorer l'équipement des agent-e-s et faciliter le télétravail pendant la période de crise, des mesures techniques, informatiques et organisationnelles supplémentaires s'avèrent nécessaires pour faire fonctionner le travail à distance à l'avenir.

Malgré les difficultés causées par les absences pour congé extraordinaire, et tout en tenant compte des différences au niveau individuel, la charge de travail globale pour les agent-e-s ayant fait du télétravail est restée la même pendant la crise qu'en temps normal.

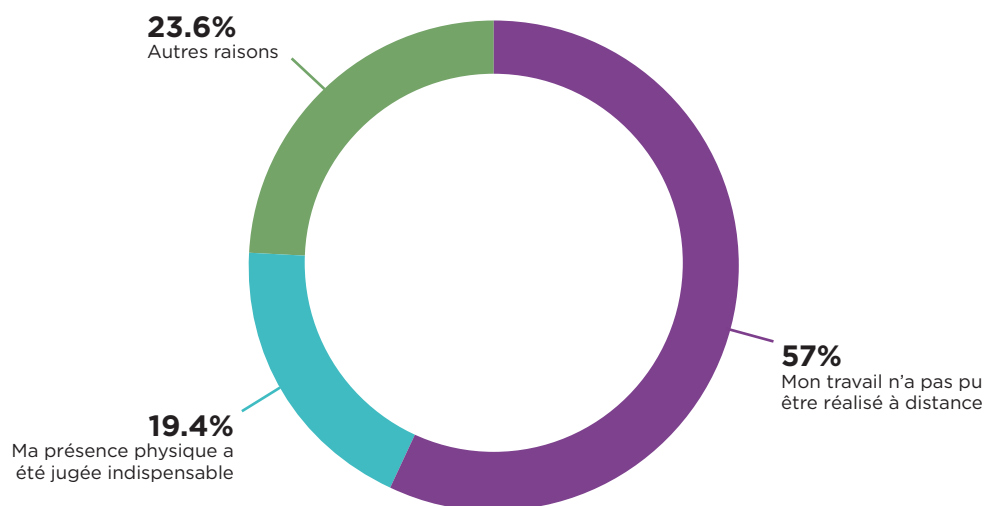
Un défi particulier s'est posé au niveau du maintien d'une bonne communication au sein des équipes et entre ces agent-e-s et leur hiérarchie. La satisfaction au travail et, de manière générale, le bien-être personnel, ont été jugés élevés ou très élevés pour plus de la moitié des agent-e-s.

2.3.2 Participant-e-s ayant travaillé en mode présentiel

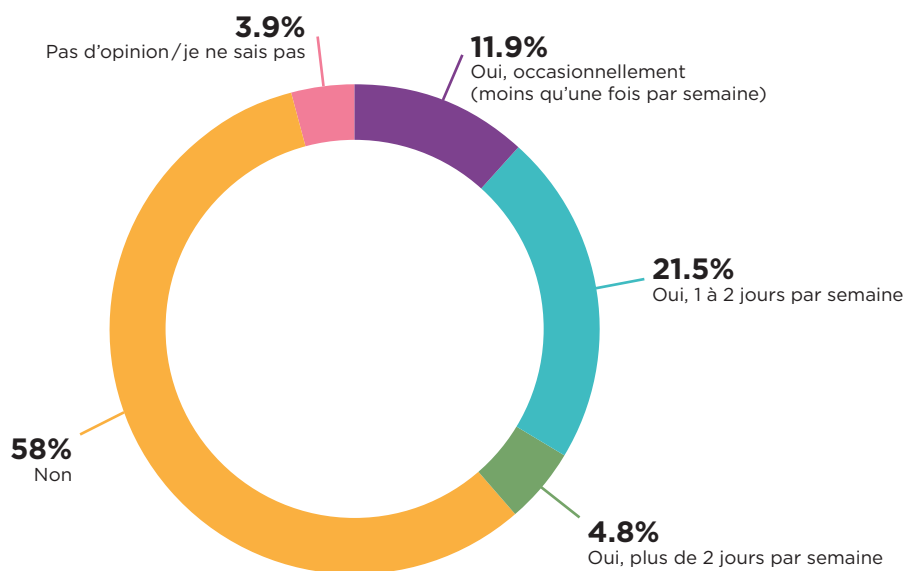
Parmi les participant-e-s à l'enquête n'ayant pas ou n'ayant bénéficié que partiellement d'une mesure extraordinaire, 33,6% ont travaillé exclusivement en mode présentiel pendant la période de crise.

Attentes exprimées et limites identifiées par rapport à l'exercice du télétravail

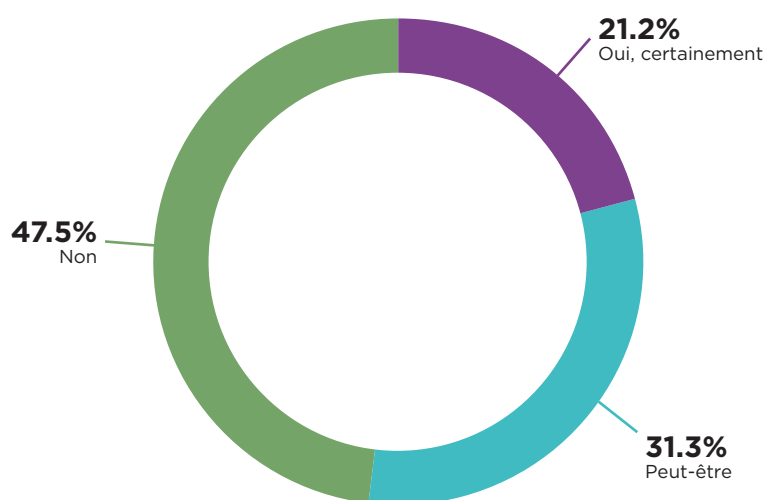
Différentes raisons ont été fournies par ces personnes pour expliquer pourquoi elles n'ont pas travaillé à distance pendant la crise :



En réponse à la question de savoir si leurs activités professionnelles se prêtent à l'exercice du télétravail en temps normal, ces agent-e-s ont exprimé les opinions suivantes:



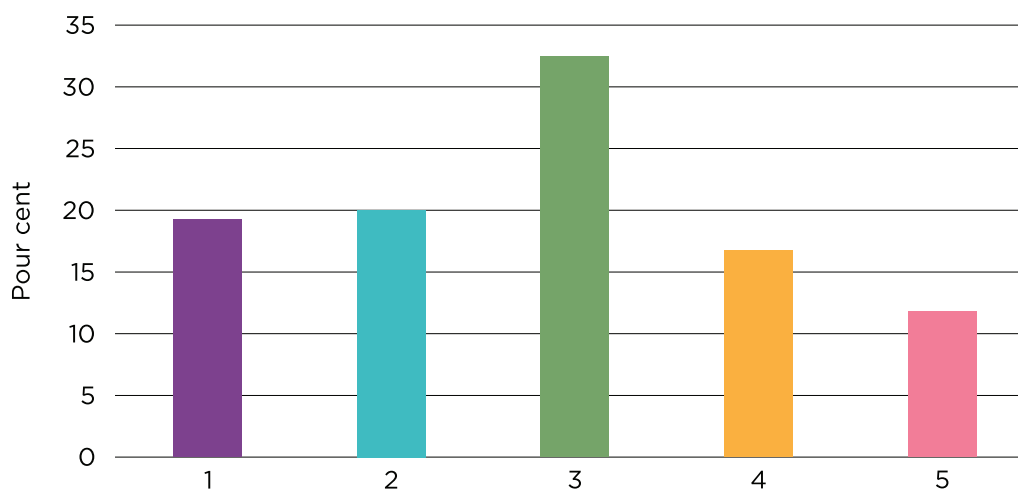
Un peu moins de la moitié de ces personnes n'envisagent pas de faire du télétravail à l'avenir. À la question de savoir si les agent-e-s souhaiteraient travailler occasionnellement à distance, ils/elles ont répondu :



Parmi ces personnes, 14,3 % considèrent que la mise en place de certaines mesures techniques, informatiques, organisationnelles et autres leur permettrait de faire du télétravail à l'avenir.

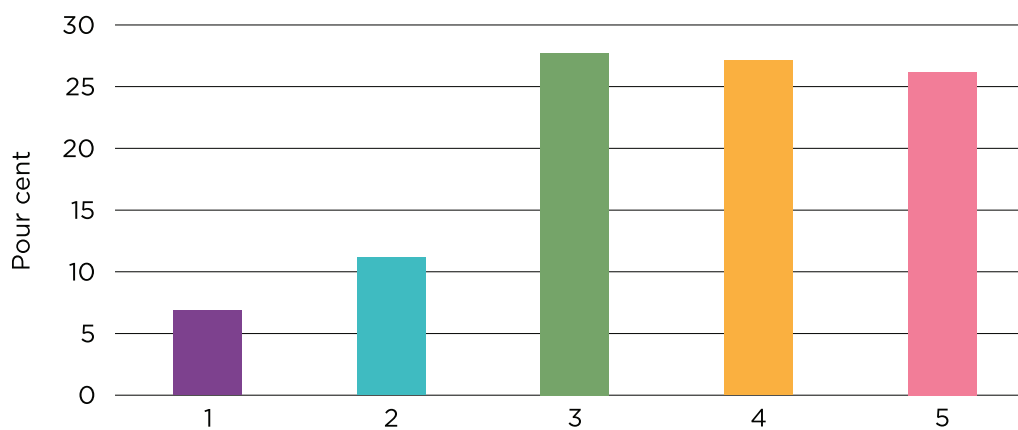
Impact de l'état de crise sur le travail et le bien-être

La charge de travail pendant la crise par rapport à la charge de travail en temps normal a été évaluée de la manière suivante (de 1 à 5 ; 5 = très supérieure) :

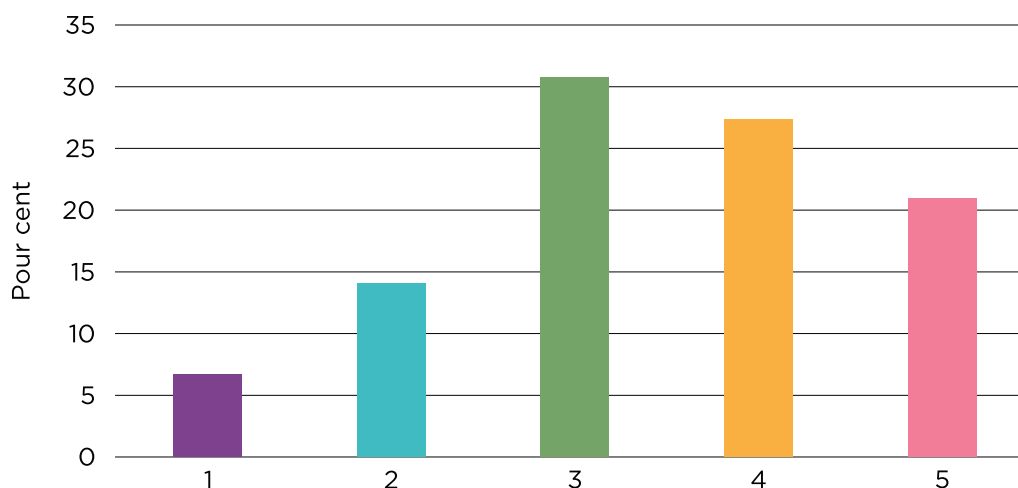


La satisfaction au travail et le bien-être pendant la crise ont été évalués comme suit :

Satisfaction au travail (de 1 à 5 ; 5= très élevée)



Bien-être (général) (de 1 à 5 ; 5= très élevé)



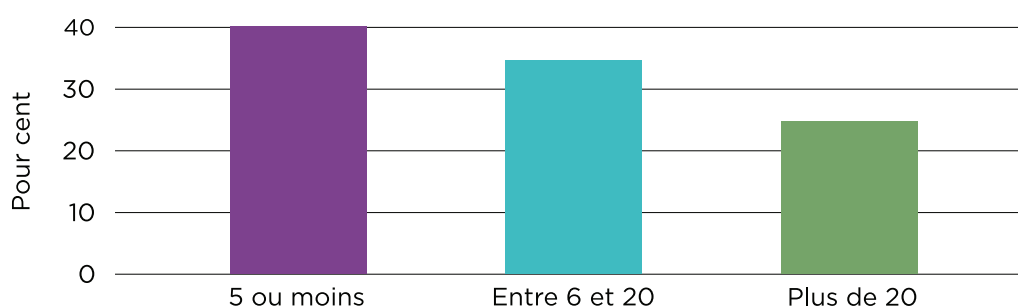
Parmi les personnes n'ayant pas pu faire du télétravail pendant la crise, une partie non-négligeable d'agent-e-s a néanmoins exprimé le souhait de pouvoir travailler à distance à l'avenir. Il n'en reste pas moins que certain-e-s agent-e-s occupent des postes qui, selon les concerné-e-s eux/elles-mêmes ne s'y prêtent pas.

A noter que la satisfaction au travail et le bien-être pendant la crise des personnes ayant travaillé en mode présentiel ont quasiment été au même niveau élevés que pour les personnes ayant fait du télétravail.

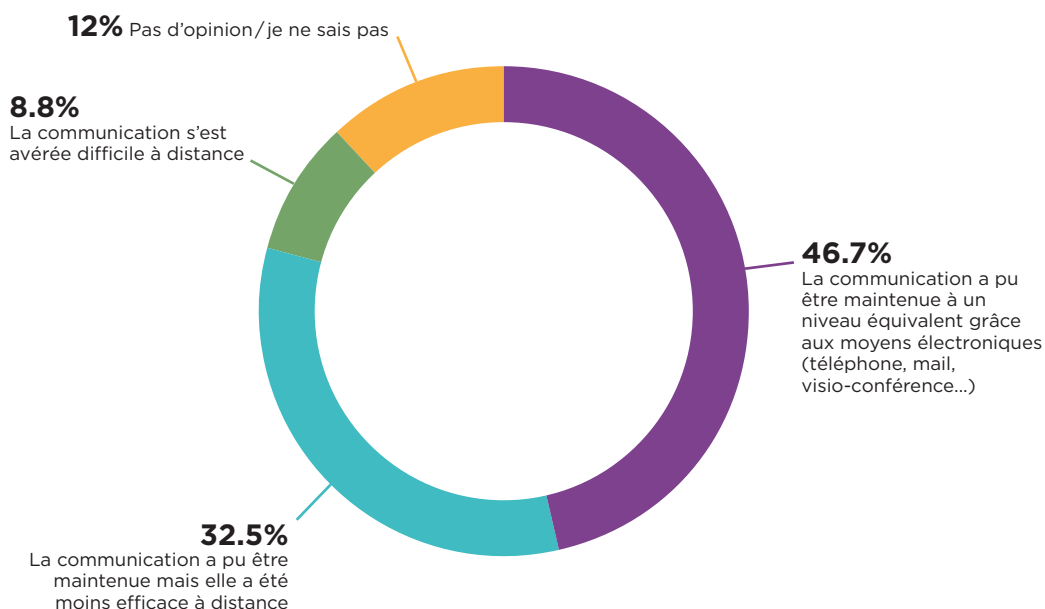
2.4 Point de vue du personnel encadrant

Les réponses présentées dans ce chapitre proviennent des 33% des participant-e-s à l'enquête occupant un poste d'encadrement.

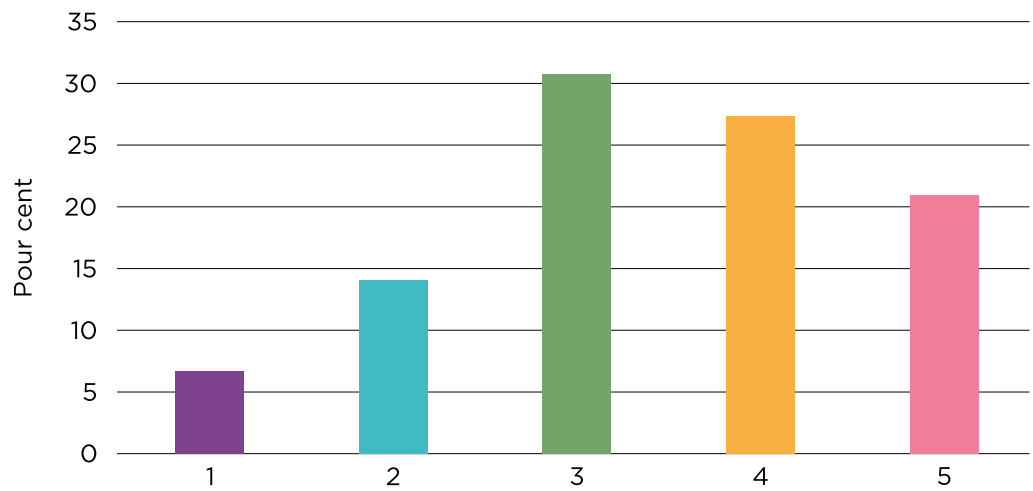
Nombre d'agent-e-s encadré-e-s par ces participant-e-s :



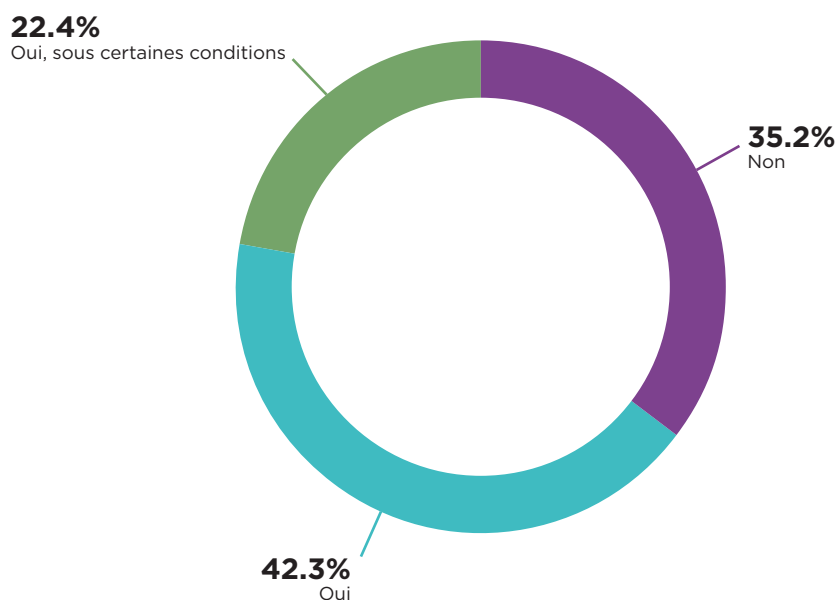
Interrogé sur l'impact du télétravail sur la communication avec les collaborateurs/-trices, le personnel encadrant a répondu comme suit :



Ces encadrant-e-s évaluent l'expérience « télétravail » réalisée par les membres de leur équipe de la manière suivante (1 à 5 ; 5= très positif) :



Invitées à s'exprimer sur la question si elles étaient favorables à ce que tous ou certains de leurs collaborateurs/-trices puissent faire du télétravail en temps normal, elles se sont exprimées comme suit:



Les mesures proposées par le personnel encadrant afin de garantir l'efficacité de l'exercice du télétravail dans la période d'après-crise sont résumées à l'annexe II.

S'il est généralement favorable à ce que ses collaborateurs/-trices puissent faire du télétravail à l'avenir, le personnel encadrant insiste toutefois sur la nécessité de l'encadrer par des règles claires et par des mesures organisationnelles appropriées.

A noter que le personnel encadrant évalue l'impact du télétravail sur l'efficacité de la communication avec les équipes de manière moins positive que l'ensemble des participant-e-s.

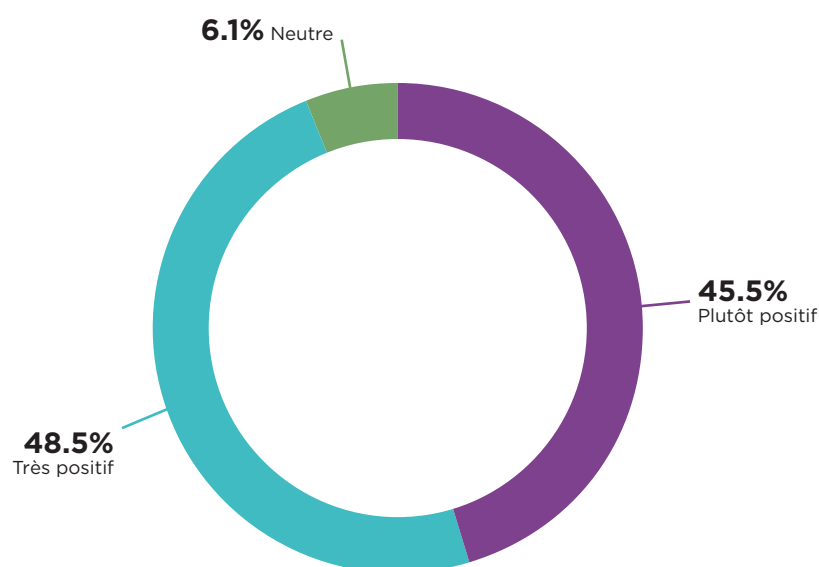
3.

**Questionnaire
aux organes
exécutifs du secteur
communal**

3. Questionnaire aux organes exécutifs du secteur communal

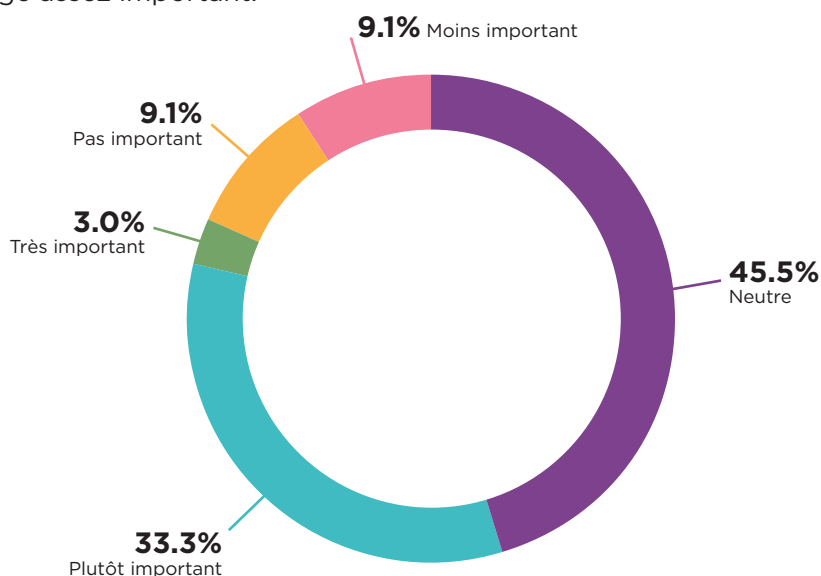
Les organes exécutifs de 22 communes, 6 syndicats de communes et 5 établissements publics placés sous la surveillance des communes (EP) ont fait parvenir leurs réponses au questionnaire au ministère de l'Intérieur.

Interrogés sur la capacité de leur administration d'assurer ses obligations en matière de service public pendant la crise, les organes exécutifs ont généralement émis un avis plutôt positif :

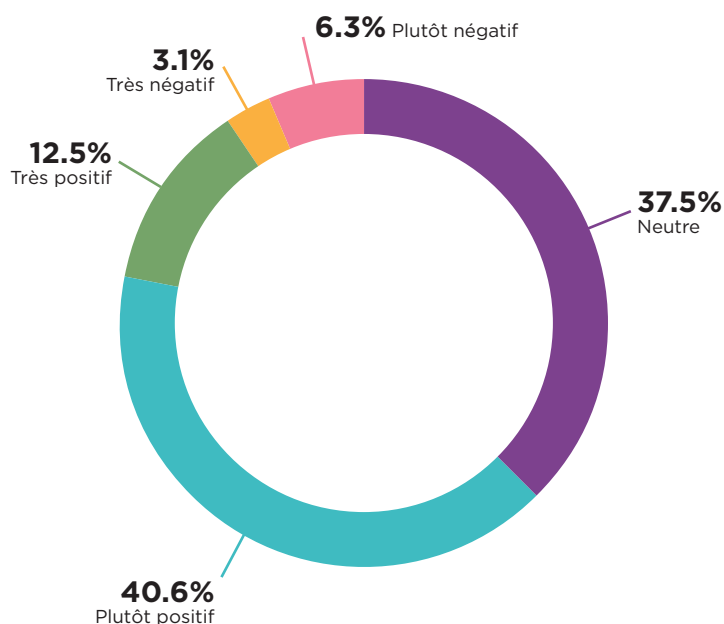


Aucun organe n'a jugé cette capacité négative ou très négative.

Sans surprise, l'impact des différentes contraintes organisationnelles liées au COVID-19 (absence d'une partie des agent-e-s pour congés pour raisons familiales et dispenses de service, fermeture des services accueillant du public, distanciation sociale...) sur le fonctionnement de l'administration a été jugé assez important:



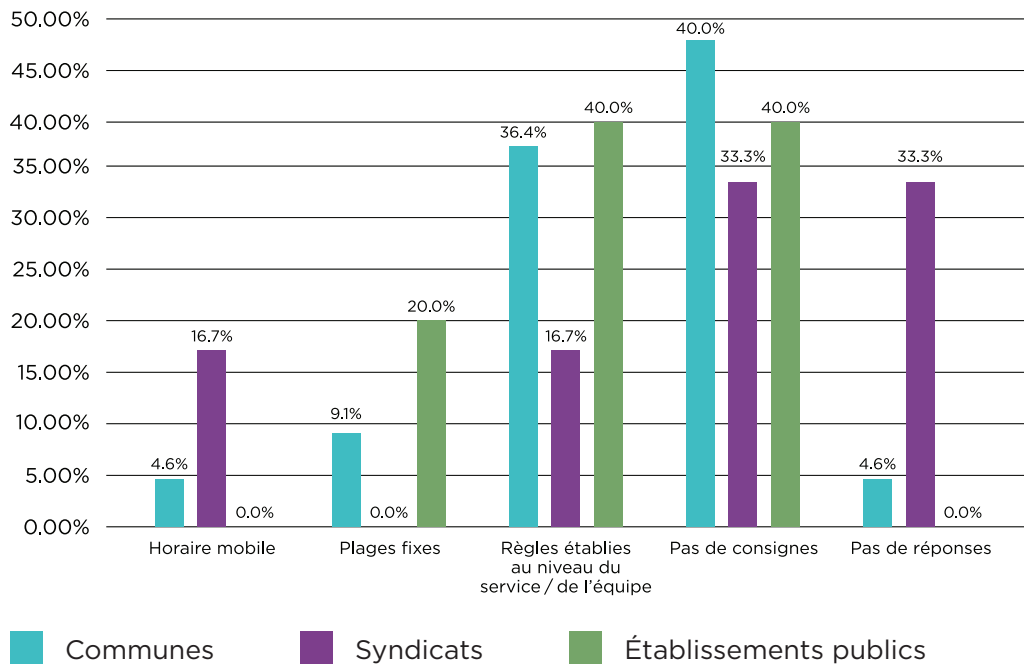
Malgré certaines réponses plus réservées, le bilan global dressé par les organes exécutifs participant à l'enquête est majoritairement positif¹ :



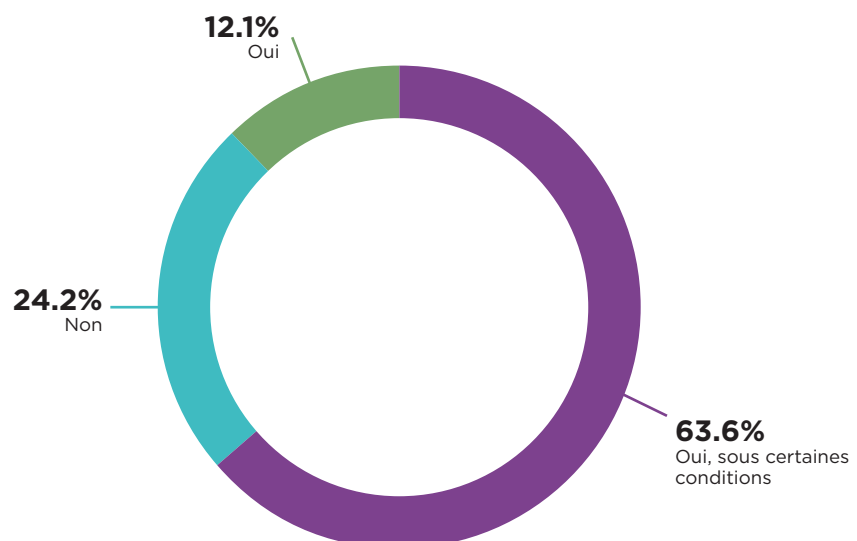
A noter qu'un collège des bourgmestre et échevins ayant répondu au questionnaire n'a pas introduit le télétravail pendant la crise.

¹ Un collège des bourgmestre et échevins parmi les 22 qui ont rempli le questionnaire n'a pas répondu à cette question.

Les consignes relatives à l'organisation du temps de travail données aux agent-e-s travaillant à distance ont varié considérablement au sein du secteur :



D'une manière générale, les organes exécutifs sont plutôt favorables à ce que leurs agent-e-s puissent faire du télétravail pendant une partie de leur temps de travail dans la période d'après-crise, même si une grande partie d'entre eux plaide clairement pour la mise en place de conditions pour l'encadrer :



Parmi les conditions avancées pour garantir l'efficacité du travail à distance ont été citées :

- **la nécessité de disposer d'un cadre fixant les modalités d'exercice du télétravail** : fixation d'un plafond d'heures hebdomadaires de télétravail (proportionnellement au degré de la tâche) ; définition claire des missions des agent-e-s pendant le télétravail ; mise en place d'un système de contrôle des heures prestées ; respect de l'horaire mobile ; besoin de conditions flexibles permettant une adaptation aux fonctionnements spécifiques des services ;
- **le besoin de maintenir le bon fonctionnement et la qualité des services en évitant un impact négatif sur la performance des agent-e-s et la bonne exécution des projets** : limitation du télétravail aux fonctions qui se prêtent à l'exercice du travail à distance (pas de droit au télétravail) ; permanences pour garantir la continuité des services, en particulier vis-à-vis du citoyen ; joignabilité des agent-e-s pendant le télétravail ;
- **l'introduction de la signature électronique pour certaines décisions administratives** ;
- **la suppression des limitations en matière de jours de travail à distance pour les agent-e-s frontalier/-ères.**

Plus de la moitié des organes exécutifs ont affirmé que la crise a généré de nouveaux besoins en termes de digitalisation, parmi lesquels :

- **au niveau des équipements informatiques** : mise en place de lignes sécurisées pour se connecter à distance au serveur de la commune ; acquisition d'ordinateurs (portables) ; acquisition de matériel pour visioconférences ;
- **au niveau des procédures** : mise en place d'un portail centralisé pour démarches administratives ; introduction de la signature électronique ; mise en place de plateformes de communication électroniques ; déploiement de « digital workflows » ; mise en place d'un système électronique de gestion du courrier et d'archivage ; introduction de procédures pour le vote à distance.

Les plus grands défis auxquels les entités locales ont dû faire face pendant la crise sont en particulier :

Au niveau de la gestion de l'information :

- la gestion du flux d'information de la part des autorités étatiques ;
- la mise en place d'une plateforme/ d'un système d'information pour les habitant-e-s ;
- la mise en place d'une communication interne efficace et rapide au sein de l'administration ;
- la gestion des délais entre la communication des décisions gouvernementales et l'obligation pour les communes de les transposer ;
- la difficulté à gérer certaines situations lorsque l'information de la part de l'Etat est communiquée simultanément au grand public et au secteur communal ;
- l'évaluation de la fiabilité des informations sanitaires et organisationnelles.

Au niveau du fonctionnement de l'administration :

- l'organisation du travail en équipes ;
- l'adaptation de l'administration au nouveau rythme de travail ;
- les adaptations organisationnelles nécessaires en raison des nombreuses absences pour raisons extraordinaires afin d'assurer la continuité des services ;
- la gestion des dispenses de service, des congés extraordinaires et de l'horaire mobile ;
- le maintien des activités quotidiennes ;
- l'acquisition d'équipements techniques et informatiques ;
- l'acquisition de matériel sanitaire pour la protection du personnel ;
- l'approvisionnement, avant la fermeture des frontières, en produits techniques/chimiques indispensables au fonctionnement de certaines installations ;
- l'aménagement des espaces de travail pour tenir compte des recommandations sanitaires ;
- la mise en place de grilles horaires spécifiques pour les équipes afin de réduire au minimum les contacts et éviter des contaminations ;
- le maintien du moral des équipes, surtout dans le contexte du travail à distance ;
- l'organisation du travail sans contact direct (réunions d'équipe, rendez-vous clients...).

Au niveau des services pour les citoyen-ne-s :

- organisation des services à la population dans le respect des règles sanitaires ;
- prise en charge des besoins des personnes vulnérables au sein de la population ;
- distribution de masques.

Au niveau de l'organisation de l'enseignement fondamental et des structures d'éducation et d'accueil :

- la gestion de la réouverture des structures dans le cadre du déconfinement.

En matière d'enseignements tirés de l'expérience vécue et de mesures à prendre à court, à moyen ou à long terme, les organes exécutifs ont cité :

- la nécessité d'établir un plan de continuité d'activité communal et de veiller à sa mise jour ;
- l'importance de promouvoir la digitalisation de l'administration et les services au citoyen ;
- un meilleur encadrement du télétravail et une définition plus précise des tâches des agent-e-s concerné-e-s ;
- l'adoption durable de nouveaux moyens et méthodes de travail (télétravail, visio-conférences, digital workflows...) ;
- la gestion d'un stock de matériel sanitaire ;
- l'ajustement du mode de fonctionnement et de la prise de décision face à la situation de crise: nécessité de garder le calme et le sang-froid, réactivité, capacité d'anticiper l'évolution de la situation ;
- l'avantage d'une structure organisationnelle en équipes avec une hiérarchie plate ;
- l'avantage d'une structure organisationnelle à taille réduite ;
- la nécessité d'introduire une signature et un archivage électroniques ;
- lors de la transformation d'infrastructures existantes ou de la planification de nouvelles infrastructures : la prise en compte des nouveaux besoins au niveau des équipements techniques (p.ex. visio-conférences), organisation des espaces de travail, accès à distance sécurisé... ;
- l'organisation d'une enquête interne à l'administration sur le télétravail ;
- la nécessité d'améliorer la communication interne à l'administration ;
- la satisfaction par rapport à la solidarité et la coopération (teamwork) du personnel en temps de crise.

Dans l'hypothèse où une situation similaire devait survenir à l'avenir, et sur base de l'expérience vécue, les organes exécutifs ont adressé les recommandations suivantes :

Aux autorités communales :

- mise en place d'une communication étroite entre entités communales afin de dégager des solutions pragmatiques aux problèmes qui se posent ;
- assurer la cohérence au niveau des mesures prises par les différentes entités communales ;
- développement de procédures et outils de travail digitaux ;
- élaboration et mise à jour du plan de continuité d'activité communal.

Au ministère de l'Intérieur :

Communication

- importance d'une bonne communication et d'une implication en amont du secteur communal lors de la prise de décisions gouvernementales qui ont un impact sensible sur celui-ci ;
- amélioration de la lisibilité des circulaires par l'emploi d'un langage clair et une communication succincte ;
- éviter l'envoi de circulaires pendant le week-end ;
- meilleure coordination concernant les sujets relevant de la responsabilité de plusieurs ministères ;
- transmission des informations aux entités communales avant toute communication au grand public ;
- mise en place d'une communication étroite entre le ministère et les communes (par le biais du SYVICOL).

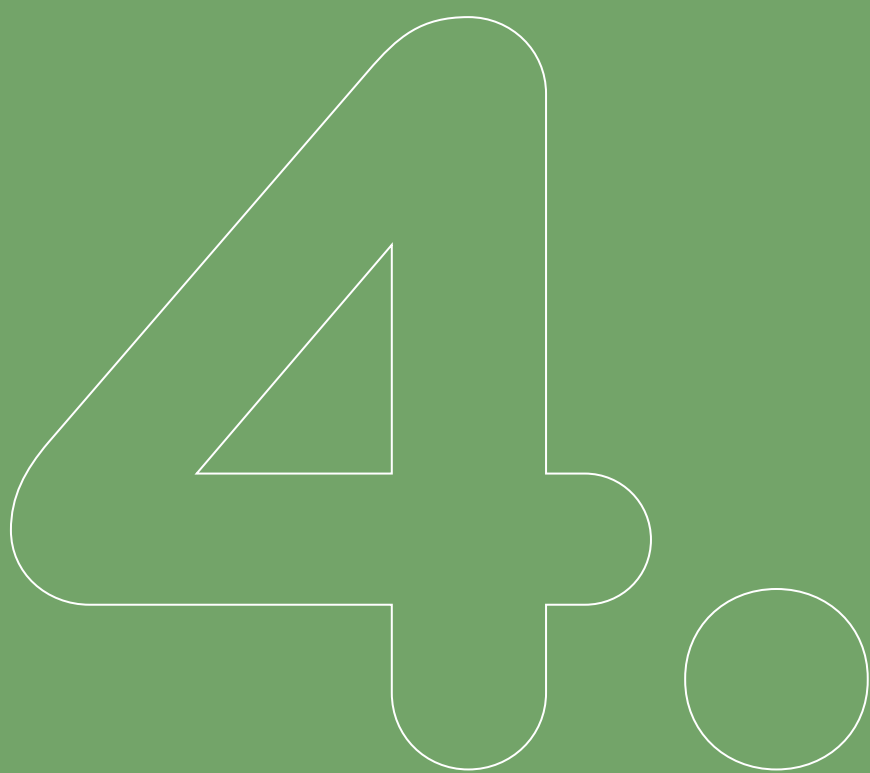
Organisation et procédures

- réglementation du télétravail au niveau communal ;
- élaboration d'un plan de continuité d'activité communal prévoyant plusieurs alternatives et valables au niveau national ;
- coordination des actions des communes au niveau national pour éviter que certaines ne fassent cavalier seul ;
- introduction de la signature électronique ;
- établissement de consignes au niveau national pour les syndicats de communes à vocation industrielle et coordination des mesures entre structures étatiques et communales ;
- introduction d'une plus grande flexibilité au niveau des procédures administratives et budgétaires en temps de crise ;
- introduction d'une plus grande flexibilité au niveau des délais de

convocation pour les organes des syndicats en temps de crise.

Mesures sanitaires

- Mise à disposition de tests pour le personnel opérant des infrastructures critiques.



Annexes

4.1

Annexe I

Mesures proposées par les participant-e-s à l'enquête pour améliorer l'exercice du télétravail :

Digitalisation

- introduire la signature électronique, notamment pour les mandats de paiement et titres de recette ;
- mettre en place une gestion électronique des documents (GED) / d'un système d'archivage centralisé ;
- travailler « paperless » ;
- digitaliser les procédures de transmission de dossiers entre les administrations communales et étatiques ;
- mettre en place des plateformes de communication et de collaboration pour les équipes ;
- garantir la sécurité du traitement des données à distance ;
- former et sensibiliser les agent-e-s aux nouvelles technologies.

Moyens techniques et informatiques

- mettre à disposition des agent-e-s du matériel adapté à l'exercice du télétravail : ordinateur (portable, avec caméra, avec docking-station), écran, téléphone, imprimante, ligne VPN performante, matériel bureautique... ;
- créer des accès à distance au serveur / au réseau / aux outils de travail (Gescom...) ;
- introduire un système de pointage à distance avec possibilité de visualiser les disponibilités des collègues.

Organisation et procédures

- digitaliser les workflows ;
- introduire un système de monitoring du travail réalisé par chaque membre d'une équipe ;
- procéder à une répartition des tâches plus claire ;
- vaincre les résistances au changement au sein des administrations par rapport à la digitalisation et au travail à distance ;
- élaborer un guide de bonne conduite, des bonnes pratiques, des règles d'organisation pour encadrer l'exercice du télétravail ;
- se mettre d'accord sur un outil informatique unique au niveau étatique et communal pour la tenue de visioconférences.

4.2 Annexe II

Mesures proposées par le personnel encadrant afin de garantir l'efficacité du télétravail dans la période après-crise :

Organisation et supervision du travail

- définir un cadre pour le télétravail et mettre en place la gestion par objectifs: description des fonctions avec définition des rôles et tâches du personnel encadrant et des collaborateurs/-trices, suivi du travail réalisé ;
- limiter le télétravail aux postes où un travail à distance est réalisable et efficace ;
- adapter les méthodes de travail sur le plan informatique et procédural ;
- mettre en place un système de contrôle pour s'assurer que le travail est réalisé ;
- introduire la possibilité de refuser ponctuellement l'exercice du télétravail si l'intérêt du service l'exige ou si les tâches à exécuter ne s'y prêtent pas ;
- accorder le télétravail de manière flexible, en fonction des besoins et possibilités ;
- donner au personnel encadrant la possibilité d'adapter le télétravail des collaborateurs/-trices au programme de travail du service ;
- ne pas introduire un droit au télétravail ;
- maintenir la même charge de travail pendant le télétravail qu'en mode de travail présentiel ;
- introduire une obligation de résultat ;
- fixer un horaire pour le télétravail et introduire un droit à la déconnexion ;
- garantir une présence au bureau ;
- dans le secteur socio-éducatif, introduire le télétravail pour le travail de préparation ;
- limiter le nombre de jours de télétravail à 1 - 2 fois par semaine.

Communication et relations sociales

- assurer une communication efficace avec les collaborateurs/-trices (par le biais d'une plateforme électronique) ;
- faire en sorte que les agent-e-s restent joignables pendant le télétravail ;
- mettre en place une communication active entre le personnel encadrant et les collaborateurs/-trices, organiser des réunions de service régulières ;

- assurer un échange régulier entre le personnel encadrant et l'équipe pour faire le suivi des tâches ;
- assurer le maintien de l'esprit d'équipe et des relations sociales entre collègues.

Moyens techniques et informatiques

- mettre en place un système de pointage à distance ;
- mettre à disposition du matériel informatique performant et un accès VPN ;
- garantir la sécurité des données traitées.

